

CUESTIÓN SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL

Dra. Tamara Seiffer¹

Dado que este congreso nos llama a reflexionar sobre el actual contexto latinoamericano y esta conferencia sobre la cuestión social y las políticas públicas, traje para compartir con ustedes algunos resultados de una investigación sobre la cuestión social y las políticas sociales en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo respectivamente.²

1. Introducción

La última década parece haber abierto una nueva etapa en América Latina. Existe cierto consenso que del “neoliberalismo” propio de los ’90, marcado por la supuesta retirada del Estado, se habría pasado a una fuerte presencia del Estado en la economía y a un cambio en su rol, en particular a través de una fuerte transformación de la política social. Los casos de Argentina y Venezuela son paradigmáticos y el kirchnerismo y el chavismo serían los responsables de tal reorientación del Estado. Uno y otro, se presentan como un cambio cualitativo en el contexto latinoamericano. Ambos son reconocidos por la importancia que ha tomado la política social: el kirchnerismo sustentado en los planteos de “desarrollo con inclusión social” y el chavismo en los que la consideran vector de transformación de la estructura social hacia el “socialismo del siglo XXI”.

2. La ampliación de la asistencia social

Efectivamente, en ambos gobiernos, la población beneficiada por las políticas sociales se expande de manera notable. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, entre 2003 y 2009 el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS) pasó de cubrir el 38% al 70% de la población (llegando a más de 19 millones de venezolanos). En Argentina los cálculos son más complicados por la inexistencia de un padrón único de beneficiarios, pero una estimación de beneficiarios de políticas de transferencia de ingresos indica que luego de su gran expansión en el año 2003, la cifra se estanca por encima de los 2 millones y medio (2.658.000) de beneficiarios promedio hasta 2008 y a partir de ahí pega un salto con la implementación de la Asignación Universal por Hijo

¹ Lic. en Trabajo Social, Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, becaria posdoctoral de CONICET con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

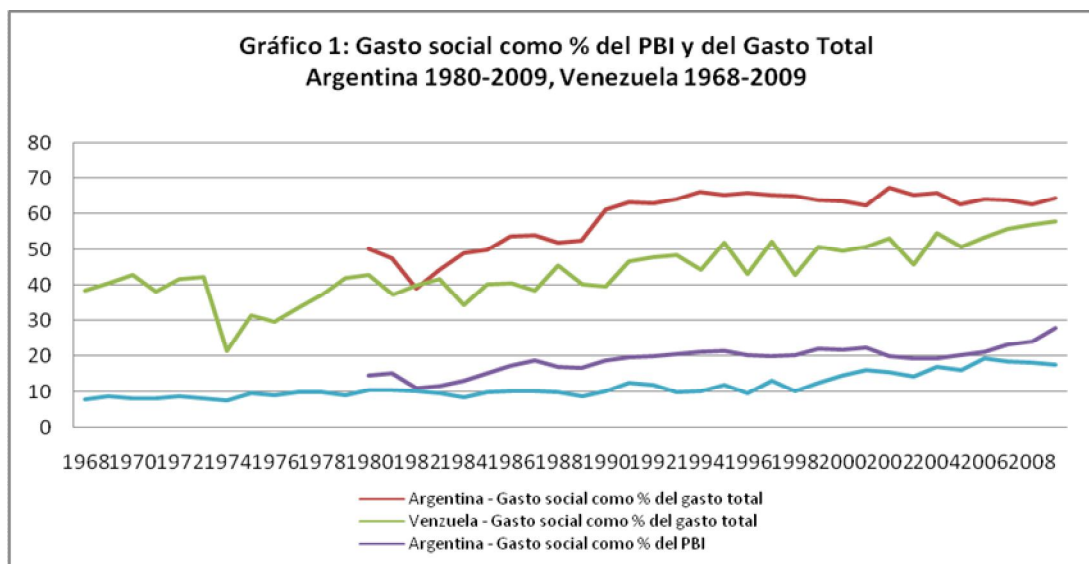
² Una versión ampliada puede consultarse en Seiffer, T., J. Kornblihtt y R. De Luca (2012): “El gasto social como contención de la población obrera sobrante en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 25-1, pp. 33-47. Agradecemos al Comité Editorial de la *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, la autorización a replicar su contenido para este congreso.

(AUH), alcanzando a más de 5 millones en 2011.³ Para el público brasileiro, la AUH es similar al Bolsa Familia aunque con una operatoria diferente. Para el resto, básicamente consiste en una prestación monetaria no contributiva a través de la ampliación del sistema de asignaciones familiares alcanzando a hijos de desocupados, trabajadores no registrados y del servicio doméstico, que exige, como contraparte, el control sanitario y la escolaridad de los niños.

Esta expansión se expresa, a su vez, en el gasto que el Estado destina a la política social. Entre 2003 y 2009, Argentina y Venezuela duplican el poder adquisitivo del gasto social por habitante.

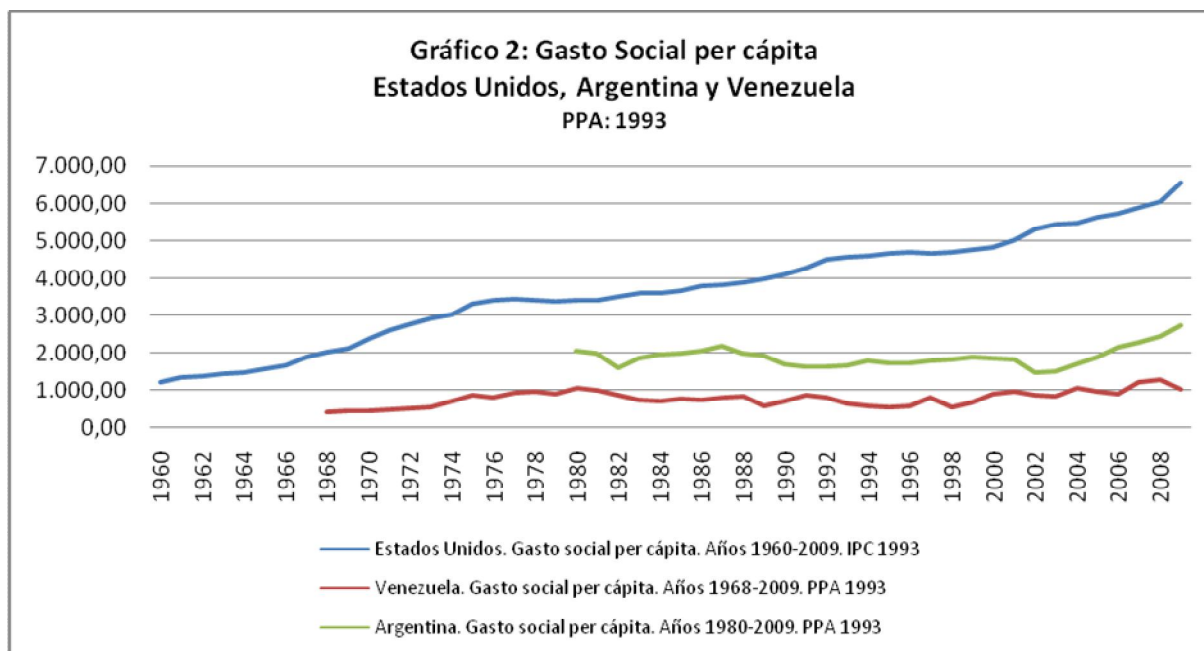
Como pueden ver, estos elementos abonan a la hipótesis de un cambio cualitativo en la última década. Sin embargo, lo que voy a intentar mostrar en esta exposición es que este crecimiento no es algo novedoso ni en su evolución ni en su carácter.

Para empezar, podemos decir que la tendencia a la expansión de las políticas sociales, no es específica de estos gobiernos. Desde los '90 se observa tanto el aumento del gasto en términos absolutos (el gasto social promedio anual entre 1990 y el 2000 es del 5,8% en Venezuela y del 3,6% en Argentina) como en relación al gasto total y al PBI tal como puede observarse en el gráfico 1 (la participación en el PBI pasó de 10% a 16% en Venezuela y de 18% a 22% en Argentina).



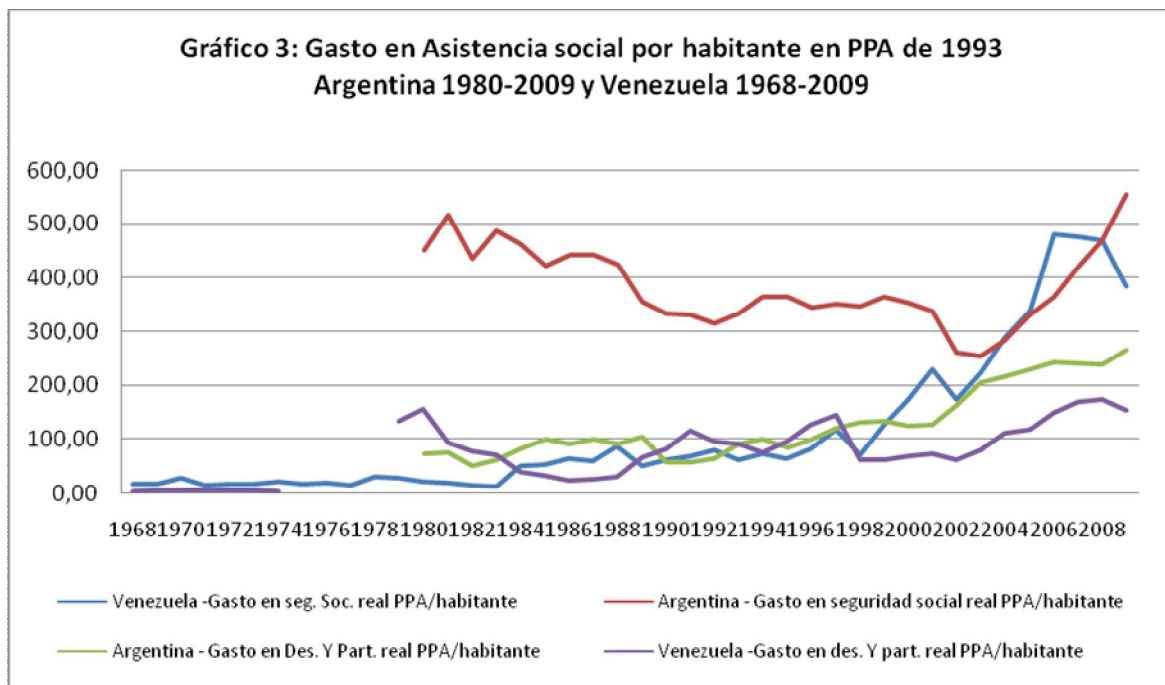
³La cifra está realizada en base a la suma de los beneficiarios de los programas de empleo del MTEySS (para el año 2010 no se poseen datos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pero sí del Seguro de Capacitación y Empleo), beneficiarios de programas provinciales (hasta 2008), Programas dependientes del MDS (Pensiones no contributivas, Plan Familias por la inclusión social y Programa de ingreso social con trabajo), y titulares de la Asignación Universal por Hijo en los años 2009 y 2010.

Pero es más, como se puede ver en el gráfico 2, su crecimiento no solo se observa en la década neoliberal por excelencia de estos países, sino en la cuna misma del neoliberalismo: los EEUU, con un gasto social per cápita muy superior al gasto de Venezuela y Argentina.



En estos países, los momentos de disminución del gasto no coinciden con los gobiernos neoliberales sino con los momentos de crisis económica (ver gráfico 1), pues su expansión tiene las mismas bases que el conjunto de la economía.

Ahora, un análisis de la evolución de los distintos destinos del gasto permite ver que tanto en Argentina como en Venezuela, se destaca el crecimiento del gasto que se destina a asistencia social. En Argentina el gasto en asistencia tiene un crecimiento del 264% entre 1980 y 2009 y del 109% la última década y en Venezuela del 204% entre 1999 y 2009. En el caso de Venezuela el gasto en asistencia social ha llegado incluso a ocupar el segundo lugar dentro del gasto social. En el gráfico 3 podemos ver el crecimiento de los rubros que condensan la política asistencial en uno y otro país.



Así, podemos decir que uno de los elementos distintivos de la política social bajo el kirchnerismo y el chavismo es el crecimiento de la política asistencial.⁴ Esto muestra que la nueva fase de crecimiento no parece haber revertido la consolidación del Estado asistencial propia de los 90.

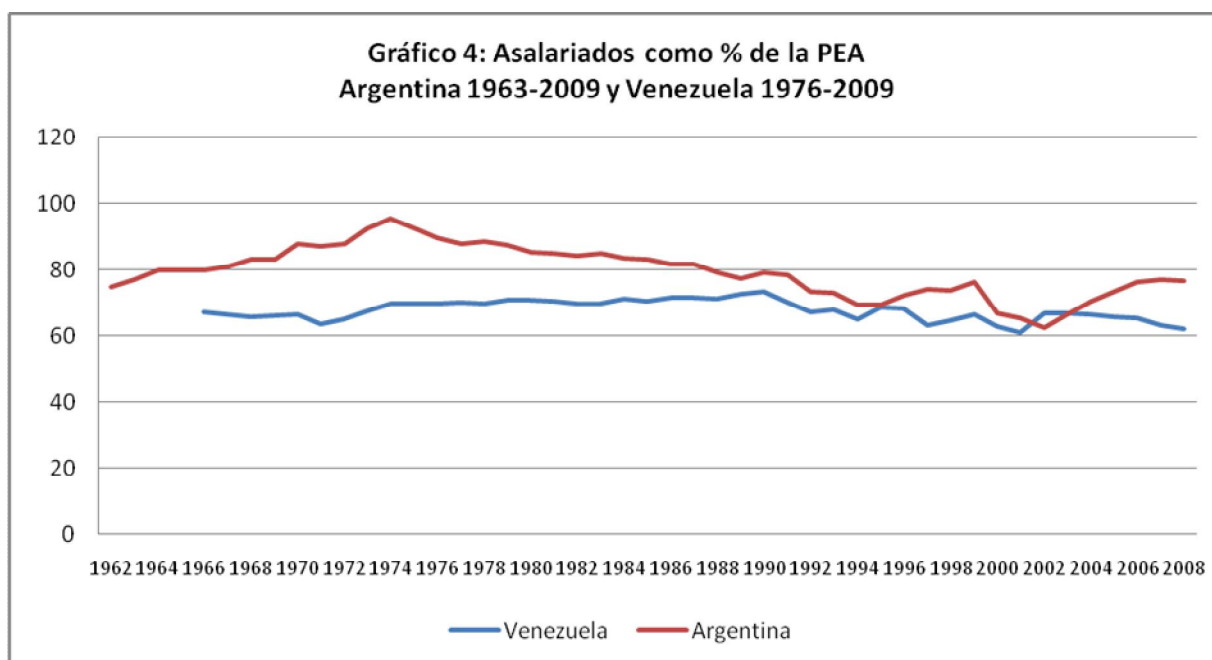
Ahora, no es el crecimiento de la economía lo que explica el aumento del gasto, sino su posibilidad. Para entender qué determinaciones están presentes, debemos dar cuenta de quiénes son los sujetos a los que se dirige.

3. La consolidación de la población sobrante

Argentina y Venezuela son dos espacios nacionales donde las relaciones sociales capitalistas se han extendido plenamente. Es así que la mayor parte de su población se

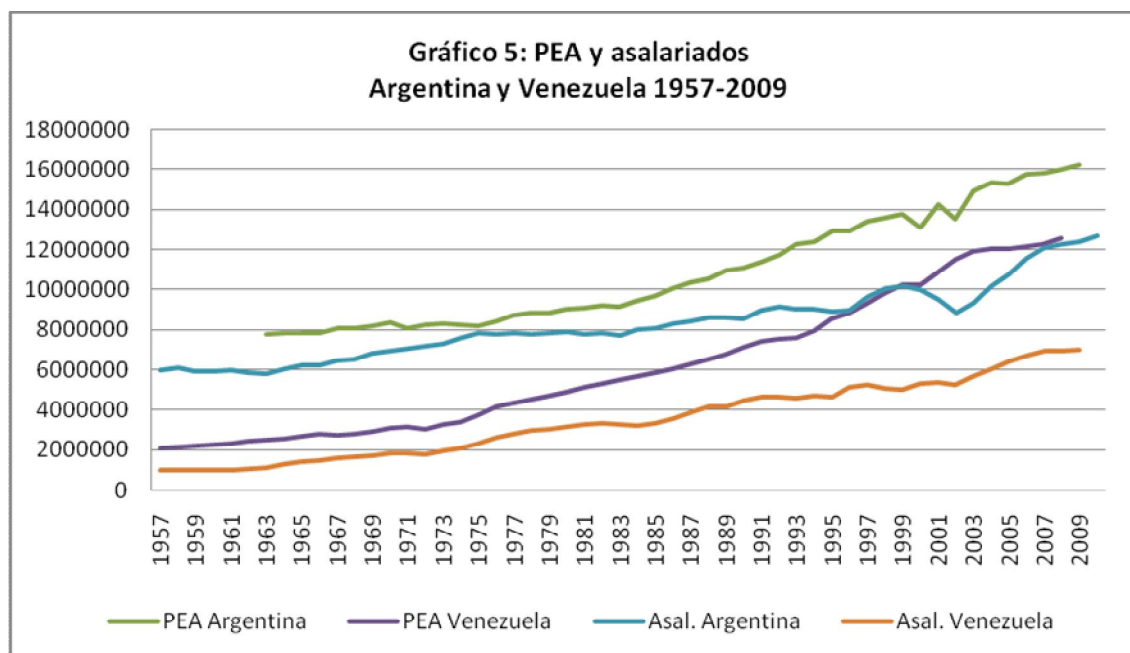
⁴Debo decir que también se observa el crecimiento del gasto en Educación pero este elemento hay que evaluarlo a sabiendas de la transformación que ha sufrido la escuela, con su rol educativo degradado y por las funciones asistenciales que viene a cumplir. La Asignación Universal por Hijo, en tanto exige la escolarización, se coloca como soporte de las llamadas políticas de inclusión educativa. Según datos del Ministerio de Educación, el impacto de la AUH en relación al incremento de la matrícula, ha significado el aumento del 1,6% de la franja que va de los 12 a los 18 años, del 1,5% en nivel inicial y de solo el 0,2% del primario. La escolarización de los jóvenes cumple al mismo tiempo una función económica en la medida en que disminuye la competencia con los trabajadores que están ofreciendo su fuerza de trabajo en el mercado y política en tanto opera sobre las cifras del desempleo, pues un estudiante que no busca trabajo “activamente”, no es considerado parte de la PEA.

ve obligada a vender su fuerza de trabajo como forma de obtener sus medios de vida. Este carácter obrero se expresa en primer lugar en los niveles de asalarización existentes que rondan el 80% en el caso de Argentina y entre el 60 y 70% en Venezuela. Como se puede ver en el gráfico 4, en ambos países se observa una tendencia a la caída de la participación de los asalariados sobre la población económicamente activa (PEA): en Argentina es una tendencia que se comienza a observar desde mediados de la década del '70 y en Venezuela, a partir de los '90; y en Argentina la tendencia se revierte a partir de 2003 ubicándose, de todas maneras, por debajo de los valores alcanzados históricamente.



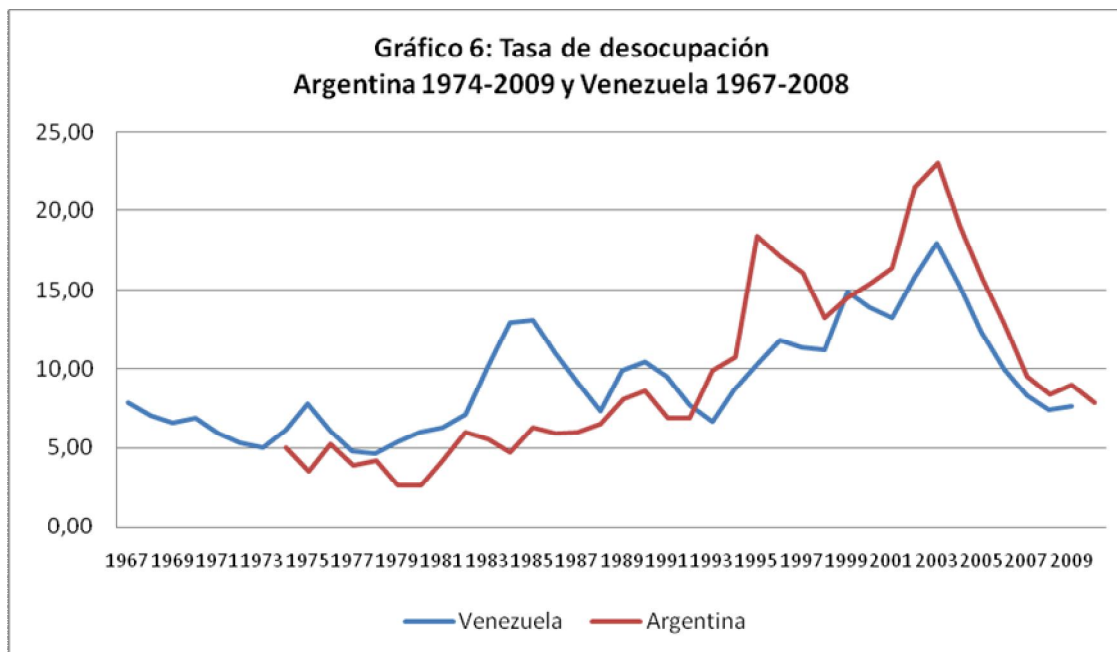
Este hecho nos enfrenta con la siguiente pregunta: ¿está la clase obrera de estos países disminuyendo? Veamos.

La caída en los niveles de asalarización podría ser expresión de una caída de la cantidad de asalariados reforzando la tesis de la desproletarización. Lejos de esto, tal como puede verse en el gráfico 5, se observa el crecimiento absoluto de la cantidad de asalariados. Pero este movimiento, es acompañado por el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) a una velocidad mayor, dando como resultado la caída en la tasa de asalarización.



Este aumento de la PEA, además de ser expresión del aumento de la población total, podría indicar, por una parte, el pasaje de la inactividad a la desocupación abierta. Por otra, podría ser expresión de un aumento absoluto y relativo de sujetos que participen del mercado sin verse forzados a vender su fuerza. Veamos cada uno de estos elementos.

Como puede verse en el gráfico 6, mientras la tasa de desocupación en Argentina durante la década del '70 oscila entre el 2% y el 5%, a partir de allí sufre un ascenso permanente que encuentra sus picos en el año 1995 primero y en el año 2003 después (alcanzando al 23% de la PEA y si se incorpora la subocupación alcanzando al 40%). Hasta el año 2003, los momentos de disminución del desempleo sin embargo, no rompían el piso impuesto por el momento anterior a la expresión más cruda de la crisis. Desde allí se observa una importante caída de la desocupación que se estanca a partir del año 2007. Venezuela, por su parte, hasta inicios de los '90, tuvo tasas de desocupación más elevadas que las argentinas, ubicándose en torno al 7% durante los '60 y '70. Con la crisis de mediados de los '70, las tasas de desocupación dan un salto encontrando su primer pico hacia el año 1985 con más de 13% de desocupación. Así como en Argentina, la disminución ubicó el piso en un nivel más alto y a partir del año 1994 sigue un crecimiento importante que encontró su pico también en el año 2003. A pesar de este importante crecimiento, las tasas de desocupación, venezolanas desde los '90 tienden a ubicarse por debajo de las de Argentina.



Uno de los elementos que pueden explicar esto último es el peso relativo mayor que tiende a tener el empleo público como fuente de ocupación en Venezuela respecto de Argentina. En Argentina, se observa un aumento de su peso en los contextos de crisis, lo que hace suponer que debe tratarse de una forma de absorción de trabajadores desocupados. En el caso de Venezuela, es notable el crecimiento de los asalariados públicos a partir de 2001, superando los niveles históricos.

Estos primeros datos evidencian que tanto Argentina como Venezuela son procesos de acumulación de capital que requieren la producción normal de una población que es sobrante para sus necesidades inmediatas de acumulación y que se presenta bajo la forma de la desocupación abierta por una parte y de la expansión del empleo público improductivo por el otro.

Por otra parte, el 40% de los trabajadores con empleo en Argentina están “en negro”: no tienen contrato de trabajo, aguinaldo, vacaciones pagas y no cuentan con obra social ni el futuro beneficio de la jubilación. La evolución de los salarios reales permite observar que a partir de 1999 los salarios de los empleados en blanco y en negro se van distanciando: en promedio durante los últimos 8 años el salario no registrado no supera el 30% del salario registrado. La misma situación se observa en Venezuela en donde la informalidad en la última década ha alcanzado valores de entre el 43% y el 53%.

A esto se agregan los trabajadores por cuenta propia que representan actualmente el 30% de la población ocupada en Venezuela y el 25% en Argentina. Son diversos los autores que reconocen la gran heterogeneidad que engloba la categoría

cuentapropia, el problema es que las fuentes existentes no permiten identificar en forma directa si estos trabajadores independientes disponen o no de medios de producción. Sin embargo una serie de análisis a partir de las categorías laborales y los ingresos permite afirmar que la expansión del cuentapropismo es expresión de una masa de la población obrera a la cual el capital expulsa del proceso inmediato de producción en tanto le resulta sobrante. Vale aclarar que ser expulsado del proceso inmediato de producción no es sinónimo de “exclusión”. Quedar desocupado es la máxima expresión de la explotación que el capital total realiza al obrero tomado colectivamente. Robert Castel comete el error de ver a la explotación como una relación entre individuos, por ello le resulta posible afirmar que “los supernumerarios no son siquiera explotados”.

Estos elementos, lejos de dar cuenta de una disminución de la clase obrera, es expresión de la transformación de su estructura, que pasa de una forma relativamente homogénea, a una más fragmentada y a la expansión de una población sobrante para las necesidades medias de acumulación.

Esta es la forma que toma la llamada cuestión social hoy y es el elemento que explica la masificación de la política de asistencia en ambos países.

4. Política social y capital sobrante

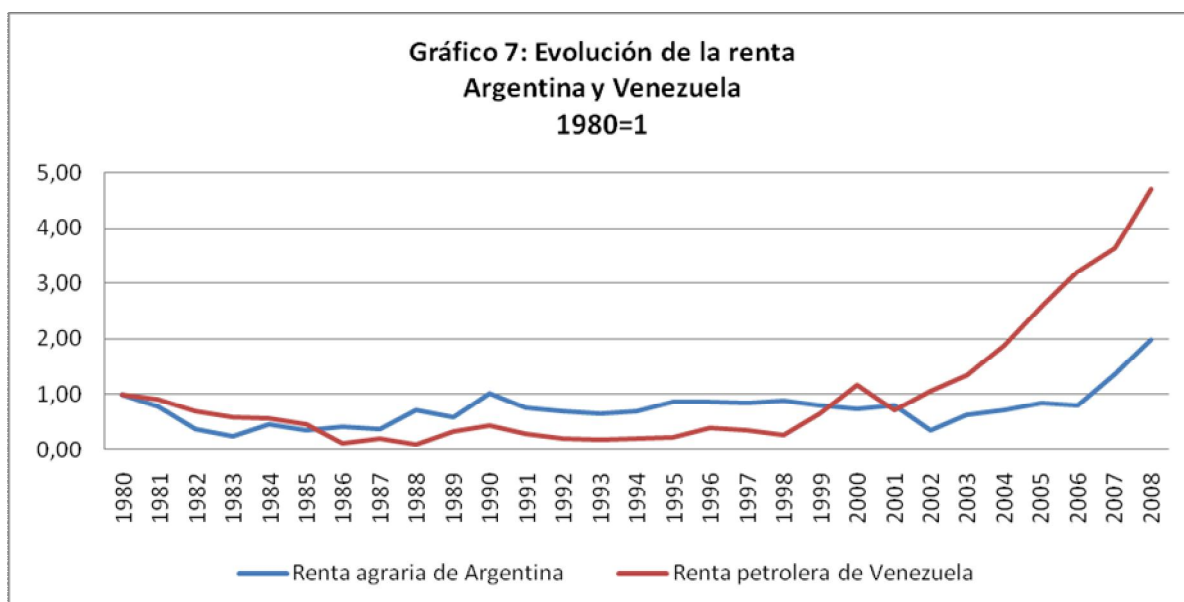
Ahora, el fuerte crecimiento del PBI y el aumento del presupuesto de la política social no solo en términos absolutos sino en relación al resto de la economía, no logra sacar a gran parte de la población beneficiaria de su condición de sobrante. Por eso los trabajadores sociales seguimos teniendo trabajo.

Incluso las fracciones que salen de la situación de desempleo abierto y consiguen emplearse siguen sin poder reproducirse en condiciones normales. El gasto social, en particular el destinado a la asistencia, se presenta como expresión de una mejora sustancial en las condiciones de vida de la clase obrera pero no en un vector para un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la misma. Pues, pese a la apariencia de un cambio radical, la política social muestra que lejos de ser autónoma sus límites y potencialidades están dados por las condiciones de la acumulación.

Si tomamos la evolución de la industria como indicador general, en primer lugar podemos ver que Argentina y Venezuela logran tasas de ganancia similares a las de EEUU (relación entre el capital adelantado y la ganancia). Sin embargo diferentes estudios han mostrado que la capacidad de los capitales que acumulan en Venezuela y Argentina se encuentran por debajo de la media mundial en cuanto a productividad: por ejemplo, Argentina mantiene niveles históricos de productividad en torno al 60% de la industria norteamericana y Venezuela desde 1970 se coloca en niveles incluso por debajo de los de Argentina.

¿Qué elementos explican la menor productividad del trabajo y por qué logran una tasa de ganancia similar a la de Estados Unidos?

La primera respuesta se halla en las transferencias que reciben del sector primario, fundamentalmente agrario en Argentina y petrolero en Venezuela. En el gráfico 7 podemos observar la evolución de la renta en ambos países.



Venezuela, logró hasta la década del '70 mejores condiciones que Argentina debido a que la evolución del precio del petróleo es menos inestable que la de otras materias primas. Hacia finales de la década del '70, la llamada "crisis del petróleo" implicó el colapso y la contracción de la economía venezolana. En el caso argentino, dicha apropiación creció a partir de 2003 por la aplicación de impuestos a las exportaciones, en particular de la soja. Pero aunque expresa una riqueza importante, no llega a superar el 12% de la recaudación total. En Venezuela, la apropiación de la renta por parte del Estado es mayor porque su producción está estatizada y porque el precio del petróleo subió más que el de los cereales y oleaginosas (que son la base de la renta Argentina). Esto explica por qué pese a ser más chica a economía venezolana tiene mejores condiciones de posibilidad para que el poder adquisitivo del gasto social se expanda más.

La segunda respuesta se encuentra en la posibilidad de pagar salarios por debajo de los que corresponden a la reproducción normal de los trabajadores sobre la base de la expansión de la población sobrante a la que me referí antes.

Estas fuentes de compensación son las que permiten la igualación de las tasas de ganancia y dan la apariencia de que Argentina y Venezuela son espacios nacionales donde los capitales se valorizan normalmente. Pero, aun cuando los precios de las mercancías agrarias y del petróleo hayan mejorado en la última década, el carácter específico de los procesos de acumulación de estos países, no se ha transformado. Lejos de pasar a sostenerse sobre otras bases, lo que implicaría un verdadero cambio de orientación, la mayor disponibilidad de riqueza debido al aumento de la renta agraria y petrolera es la base de la expansión relativa que viven ambos países.

Kirchnerismo y chavismo expresan un momento del proceso de acumulación que sigue sosteniéndose sobre la base de reproducir capitales que resultan sobrantes desde el punto de vista general. El llamado “apoyo a la industrialización” no es más que la reproducción de esta forma de acumulación en un contexto de alza de los precios de las mercancías que logran exportar, lo que les permite apropiarse grandes masas de riqueza social. Los procesos de estatización que se han llevado adelante son o bien procesos de salvataje de capitales quebrados (ej.: Aerolíneas Argentinas, SIDOR en Venezuela) o una nueva fuente de compensación para la reproducción de la especificidad de los procesos de acumulación de capital cuando la fuente normal de financiamiento tiende a estancarse (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en Argentina, PDVSA en Venezuela).

El crecimiento económico relativo que viven ambos países producto de la expansión de la renta agraria y petrolera, no es la base de un nuevo “modelo” de crecimiento, sino la reproducción de la forma histórica de reproducción de capital de estos países. Y a capital sobrante, población sobrante.

Por eso, si bien la extensión de la política de asistencia conlleva la reproducción de amplios sectores obreros en mejores condiciones, en tanto no altera las bases materiales de la acumulación, no elimina su condición de sobrantes, simplemente lo pone en evidencia de forma inmediata. Lo que aparece como un quiebre, no es más que el proceso potenciado por la enorme disponibilidad de riqueza social proveniente del sector primario en un contexto de alza de los precios de los *commodities*.

5. Política social y lucha de clases

Otro de los elementos que no puede soslayarse para entender qué expresan las políticas sociales del kirchnerismo y del chavismo, es un gran ausente en la forma general de abordaje de las políticas sociales: la lucha de clases. Voy a ser una breve referencia al tema simplemente para contextualizar.

En términos políticos el análisis de la política asistencial del chavismo permite establecer dos períodos: el primero que va desde su asunción en 1999 hasta 2002 en el que se mantiene la estructura y el nivel del gasto de décadas anteriores. El segundo se inicia en 2003, con la aprobación a fines de 2002 del anteproyecto de la Ley Orgánica

del Sistema de Seguridad Social que se plantea garantizar el derecho de toda persona a recibir los beneficios de la seguridad social con independencia de su ingreso y su financiación pública, con la finalización del paro petrolero en el primer trimestre de 2003 y la derrota de la oposición en el referéndum revocatorio de 2004. Es a partir de este año, que se observa un crecimiento del gasto social que, en su pico, más que duplica los valores previamente observados.

En el caso del kirchnerismo, logramos diferenciar tres momentos: el primero corresponde al inicio de su gestión caracterizada por un alto nivel de conflictividad social y con la implementación masiva de un plan de transferencias condicionadas de ingresos como el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. El segundo se abre a mediados del año 2003, con la merma del nivel de conflictividad social, se ponen en marcha una serie de planes que buscan desactivar el Plan Jefes y Jefas fragmentando a la población beneficiaria: el “Plan Familias por la Inclusión Social”, el “Seguro de Capacitación y Empleo” y el Plan “Manos a la obra”, pero que no implican una disminución del gasto en la materia. El tercer período se inicia en el año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, luego del conflicto abierto en 2008 en torno a la ley 125 (el mismo tomó estado público como el “conflicto del campo”) y de la derrota electoral que sufre en el mes de junio de 2009 y lleva el gasto en asistencia social a un punto más alto (ahora a través del rubro de Seguridad Social).

Vistos estos elementos es evidente que tanto el kirchnerismo como el chavismo recurren al aumento de gasto en momentos donde su hegemonía tambalea. Si el Estado se consolida como el encargado de reproducir a la población sobrante, este hecho solo se realiza con la mediación de la lucha de clases.

6. Para sintetizar

Para cerrar, entonces, si históricamente la política asistencial ha cumplido en estos países un papel de alguna manera residual, el aumento de la población sobrante extiende su papel. Los Estados de Argentina y Venezuela han tenido que hacer un esfuerzo por dar respuesta a este problema y ese esfuerzo tiende a hacerse cada vez más importante (incluyendo los ‘90, cuando el Estado supuestamente se habría retirado).

Las fuentes principales sobre la que se sostienen los procesos de acumulación de Venezuela y Argentina son la renta petrolera y agraria respectivamente. Su expansión, al tiempo que permite el crecimiento económico general, es la base de la expansión del gasto social en general y del gasto en asistencia social en particular. En Argentina esta fuente de riqueza se combina, con énfasis en los momentos de estancamiento y crisis o cuando esa riqueza pasa a ser insuficiente, con toma de deuda, emisión de moneda o, como ha sucedido recientemente, recurriendo a nuevos fondos (como los fondos jubilatorios en Argentina).

En la medida en que no haya un cambio cualitativo de las bases sobre las que operan estos capitales, la expansión de la política social y de su componente asistencial, si bien mejora parcialmente las condiciones de vida de la población obrera y puede permitir la consolidación de gobiernos con fuerte apoyo popular, no puede revertir su condición de sobrante. En cuanto las fuentes extraordinarias de financiamiento se contraigan, se pondrá nuevamente a la luz la miseria general que provoca el capitalismo. Un análisis del resultado financiero de la administración pública nacional en Argentina ya muestra elementos en este sentido (gráfico 8).



Así, la apreciación generalizada de que estamos ante una nueva fase en cuanto a política social de la mano de gobiernos que enfrentan al capital, se muestra como resultado de un recorte centrado en los aspectos cuantitativos de corto plazo que no da cuenta de las tendencias históricas que expresan el agotamiento de las potencialidades del capital para contener al conjunto de la población obrera de dichos países.

Solo la centralización absoluta del capital en manos del Estado, puede dar una respuesta real a las condiciones de vida de la clase obrera. Y es ese el camino que debemos proponernos recorrer, el camino de la construcción del socialismo.

Muchas gracias